***Lausunto** eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle lentoveroa koskevasta kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp*

Olen tutkinut lentoveroa Lapin yliopiston finanssioikeuden professorin Leila Juannon kanssa syksyllä 2018 ilmestyneessä kirjassa ”Lentoveron ylösnousu? Ilma- ja avaruusliikenteen verotus” (135 sivua). Päädyimme puoltamaan lentoveron säätämistä. Totesimme yhteenvetona (s. 125), että

> lentoliikenne on erityisesti tieliikenteeseen verrattuna voimakkaasti aliverotettu. Nykyisessä tilanteessa lentoliikenteen ympäristöongelmien vähentämiseksi paras ja lähes ainoa käytännössä mahdollinen vero-ohjauskeino on lentovero. Sen säätämisen tarkoituksena on vähentää matkustajalentoliikennettä tai ainakin hillitä sen kasvua. Lentoverolla ei pyritä varsinaisesti lisäämään valtion tuloja, mutta verotulot kyllä kasvavat, jos lentomatkustaminen ei veron vuoksi vähenny. Lentoveron säätämiselle ei ole EU-oikeudellisia eikä perustuslaillisia esteitä. Lentovero on mahdollista mutta ei välttämätöntä varustaa ympäristöpoliittisella korvamerkillä. Lentoverolainsäädäntö pystytään valmistelemaan melko vaivattomasti hyödyntämällä ulkomailla käytössä olevia malleja ja meillä olevaa lakia oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä.

Tammikuussa 2020 minulta on ilmestynyt tutkimus ”Kansanvalta, ikä, vero-oikeus” (349 sivua). Tuon kirjan laajin jakso ”Kansalaisaloitteinen verotus – viihdettä vai demokratiaa?” (s. 107–272) käsittelee verotuksesta tehtyjä kansalaisaloitteita, ja mukana on myös nyt käsiteltävänä oleva lentoveron säätämistä koskeva kansalaisaloite (s. 251 ss.). Teknisesti lentovero olisi helppo toteuttaa kääntämällä Ruotsin lentoveron lakiteksti ja hiukan hiomalla sitä, jolloin Suomen lentoverolaki voisi olla vaikkapa seuraavan kaltainen:

> Lentoverolaki
>
> *Lain soveltamisala*
> 1 § Lentoveroa maksetaan valtiolle tämän lain mukaisesti kaupallisesta lentomatkustamisesta.
>
> *Määritelmät*
> 2 §
> Lentoyhtiöllä tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jolla on voimassa oleva toimintalupa tai vastaava lupa kaupallisen lentoliikennetoiminnan harjoittamiseen.
>
> Lentokentällä tarkoitetaan maa- tai vesialuetta, joka on kokonaan tai osittain perustettu ilma-alusten saapumis-, lähtemis- ja liikkumispaikaksi.
>
> Lentohenkilöstöllä tarkoitetaan henkilöstöä, joka on lentokoneessa ja huolehtii ilma-aluksen lentämisestä, hoitaa teknistä valvontaa, huoltoa tai korjausta tai on vastuussa matkustajien turvallisuudesta matkustamossa taikka tarjoaa palveluja matkustajille.
>
> *Verovelvollisuuden laajuus*
> 3 § Lentoveroa maksetaan matkustajista, jotka matkustavat Suomen lentokentältä yli kymmenelle matkustajalle hyväksytyllä ilma-aluksella.

Vapautus verovelvollisuudesta
4 § Lentoveroa ei makseta
1. alle kahden vuoden ikäisestä lapsesta,
2. matkustajista, jotka eivät ole saavuttaneet kohdelentokenttää teknisen toimintahäiriön, sääolosuhteiden tai muun odottamattoman tapahtuman vuoksi, ja jos siitä seuraa uusi lähtö;
3. lennossa työskentelevästä lentohenkilökunnasta;
4. matkustajista, jotka saapuvat Suomen lentokentälle, josta lento jatkuu matkustusasiakirjojen mukaan samalla ilma-aluksella, eikä
5. matkustajista, jotka ovat saapuvat Suomen lentokentälle ja sieltä jatkavat toisella ilma-aluksella, jos seuraava matka matkustusasiakirjojen mukaan alkaa 24 tunnin sisällä.

Verovelvollinen
5 § Verovelvollinen on lennon suorittava lentoyhtiö.

Verovelvollisuuden syntyminen
6 § Verovelvollisuus syntyy, kun ilma-alus nousee Suomen lentokentältä. Tätä lakia sovelletaan lentoihin, jotka lähtevät tammikuun 1 päivänä 2021 tai sen jälkeen.

Veron suuruus
7 § Vero on
- 6 euroa matkustajaa kohti, kun matkan lopullinen määränpää on Suomi tai jokin seuraavista maista: Alankomaat, Albania, Andorra, Belgia, Bosnia ja Hertsegovina, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kosovo, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Makedonia, Malta, Moldavia, Monaco, Montenegro, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Turkki, Ukraina, Unkari, Valko-Venäjä, Vatikaani,Viro.
- 25 euroa matkustajaa kohti, kun lopullinen määränpää on Afganistan, Algeria, Armenia, Azerbaidžan, Bahrain, Burkina Faso, Djibouti, Egypti, Eritrea, Etiopia, Gambia, Georgia, Guinea, Guinea-Bissau, Irak, Iran, Israel, Jemen, Jordania, Kanada, Kap Verde, Kazakstan, Kirgisia, Kuwait, Libanon, Libya, Mali, Mauritania, Marokko, Niger, Norsunluurannikko, Oman, Pakistan, Palestiina, Qatar, Saudi-Arabia, Senegal, Sudan, Syyria, Tadžikistan, Tšad, Tunisia, Turkmenistan, USA, Uzbekistan, Venäjä, Yhdistyneet arabiemiirikunnat.

- 40 euroa matkustajaa kohti, kun matkan lopullinen määränpää on muualla kuin jossakin edellä mainitussa maassa.

Lopullinen määränpää tarkoittaa matkustusasiakirjojen mukaista määränpäätä.

Verotusmenettely
9 § Lentoverotus toimitetaan soveltaen lakia oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016).

Suomessa, toisin kuin joissakin muissa valtioissa, kansalaisaloitejärjestelmän ulkopuolelle ei ole perustuslaissa rajattu veroja eikä valtion budjettiin liittyviä lakeja. Totta on, että monet verotusta koskevat kansalaisaloitteet liittyvät kokonaisuuteen, josta ei voida erottaa yhtä osaa erikseen ratkaistavaksi. Esimerkiksi perintö- ja lahjaveron kumoaminen vaatisi muutoksia tuloverotukseen ja dieselautojen käyttövoimaveron kumoaminen vaatisi muutoksia polttoaineverotukseen. Lentoveron säätäminen ei kuitenkaan vaatisi muutoksia muuhun verolainsäädäntöön. Valtion verotulojen kasvaminenkaan ei olisi ongelma.

Verojaosto on pyytänyt lausunnonantajilta erityisesti näkemystä siitä, mikä olisi tehokkain keino hallita ja vähentää lentoliikenteen päästöjä ja muita haitallisia vaikutuksia. Lentovero, jollaista kansalaisaloitteessa ehdotetaan, ei ole periaatteessa ainoa eikä tehokkain keino. Toinen verotuksellinen keino on periaatteessa lentopolttoaineen saattaminen veronalaiseksi. Mutta Suomi ei

voi kansainvälisten sopimusten vuoksi tuollaista veroa säätää, ja kansainvälisten sopimusten muuttaminen on vaikeaa jo EU:ssa vaadittavan yksimielisyydenkin takia.

Lentämiseen liittyviä ympäristöhaittoja voidaan pyrkiä vähentämään muillakin kuin verotuksellisilla keinoilla, esimerkiksi lentokielloilla tai -rajoituksilla taikka vaatimalla biopolttoaineiden käyttämistä. Keinovalikoimassa ovat myös vapaaehtoiset kompensaatiomaksut, joiden asema rahankeräyslainsäädännön kannalta on parhaillaan erikseen selvitettävänä ja tullee aikanaan hallituksen esityksenä eduskunnan käsiteltäväksi. Olen tarkastellut tällaisten maksujen epäselviä verotuskysymyksiä Verotus-lehdessä 4/2000 (s. 426 ss.) julkaistussa artikkelissani ”Vapaaehtoisista päästökompensaatiomaksuista ja niiden verotuksesta” sekä myös vuoden 2000 lopussa ilmestyneessä kirjassani ”Synti- ja haittaverokirja – Anekaupasta paheveroihin ja kompensaatiomaksuihin” (s. 239 ss.).

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisaloitteessa esitettyä lentoveroa puoltavat ainakin seuraavat näkökohdat:

1. Lentoliikenne on aliverotettua verrattuna muihin liikennemuotoihin, joten lentovero lisää kansalaisten yhdenvertaisuutta ja verojärjestelmän neutraaliutta.

2. Lentoveron säätäminen edistää ilmastopoliittisia tavoitteita.

3. Lentovero kasvattaa valtion verotuloja.

4. Lentoliikenteen aliverotusta voitaisiin kritisoida myös ajankohtaisilla terveyspoliittisilla syillä, koronavirushan saapui Eurooppaan ja Suomeen pääasiassa lentomatkustajien mukana.

5. Matkustajakohtaisen lentoveron säätäminen on kansainvälisten sopimusten mukaan jo nyt kansallisesti mahdollista, toisin kuin esimerkiksi lentopolttoaineen verottaminen.

6. Lentovero on EU-oikeudellisesti testattu, ja se on jo käytössä monessa maassa.

7. Lentoveron säätäminen toimii esimerkkinä niille valtioille, joissa tällaista veroa ei vielä ole.

8. Lentovero on lakiteknisesti helppo säätää ja hallinnollisesti helppo toteuttaa.

Matkustajaperusteisen lentoveron säätäminen ei estä muiden keinojen tutkimista ja käyttöönottoa. Muita keinoja voidaan käyttää mahdollisuuksien mukaan sekä lentoveron ohella että sen sijasta.

Vaikka lentovero on teknisesti mahdollista säätää melko nopeastikin, lain voimaantulolla ei ole nyt kiire, koska erityisesti ulkomaanlentomatkat ovat koronaviruksen vuoksi voimakkaasti vähentyneet ja lentoyhtiötkin ovat erittäin suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Nykyisen hallituksen ohjelman mukaan Suomi tukee päästökaupan laajentamista kaikkiin ilmastoon vaikuttaviin lentoliikenteen päästöihin; vaihtoehtoisesti voidaan selvittää lentopolttoaineen veron tai

lentomaksun käyttöön ottaminen EU:n laajuisesti tai globaalisti. Tämä tarkoittanee sitä, että lentoveroa ei Suomeen säädetä ainakaan nykyisen hallituksen aikana.

Lopuksi totean, että olen lähettänyt kaikki kolme edellä mainittua kirjaani niiden ilmestyttyä verojaoston jäsenille ja että kirjat ovat myös sähköisesti Lapin ja Helsingin yliopistojen sähköisissä tietokannoissa vapaasti kaikkien luettavissa ja tulostettavissa.

Helsingissä 27.2.2021

Esko Linnakangas

finanssioikeuden emeritusprofessori, Helsingin yliopisto
esko.linnakangas@professori.fi
puh. 040 545 1202